



## Raadsvoorstel

<b>Zaaknummer</b>	L286969
<b>Datum raadsvergadering</b>	16 december 2021
<b>Portefeuillehouder</b>	W.R. Vos
<b>Onderwerp</b>	Actualisatie beheerplan 'IBOR – uitgaven groot onderhoud en vervanging kapitaalgoederen openbare ruimte 2021-2032'

## Voorstel

Het college stelt u voor:

1. de actualisatie van het beheerplan 'ibor – uitgaven groot onderhoud en vervanging kapitaalgoederen openbare ruimte 2021-2032' vast te stellen;
2. de egalisatievoorziening groot onderhoud in overeenstemming te brengen met het geactualiseerde beheerplan groot onderhoud 2021 – 2032 per 2021, en hierbij te besluiten tot:
  - a. het aanhouden van een saldo van € 4,6 miljoen in de egalisatievoorziening groot onderhoud;
  - b. het instellen van een nieuwe bestemmingsreserve "vervangingsinvesteringen openbare ruimte" per 2021, met een startsaldo van € 1,0 miljoen;
  - c. het instellen van een nieuwe bestemmingsreserve "toekomstbestendige openbare ruimte" per 2021, met een startsaldo van € 6,0 miljoen;
  - d. het beschikbaar stellen van een structureel budget van € 50.000 voor kleine verkeerskundige aanpassingen per 2022 ten laste van de begrotingsruimte.
3. begrotingswijziging 2021 – 1042 vast te stellen.

## Aanleiding

- De raad stelt periodiek de actualisatie van het groot onderhoud vast voor een planperiode van 12 jaar;
- Gewijzigde regelgeving Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

## Doel / Effect

- Het duurzaam in stand houden van de bestaande kapitaalgoederen in de openbare ruimte;
- De egalisatievoorziening "groot onderhoud" en de reserve "vervangingsinvesteringen openbare ruimte" worden in overeenstemming gebracht met de benodigde financiële middelen op basis van het geactualiseerde beheerplan;
- Voldoen aan de BBV regelgeving;
- Afbakenen van de financiële middelen voor groot onderhoud en vervanging;
- Voorzien in een eigenstandige dekking voor zowel kleine verkeerskundige aanpassingen als maatregelen voor het toekomstbestendig houden van de openbare buitenruimte.



## Argumenten

### *1.1 De gemeente is verplicht om het groot onderhoud en de reguliere vervanging van de bestaande kapitaalgoederen periodiek te actualiseren.*

In 2021 is het beheerplan geactualiseerd voor het groot onderhoud en de reguliere vervanging van de bestaande kapitaalgoederen in de openbare ruimte. Hiertoe behoren de gemeentelijke wegen, civiele kunstwerken, water, groen- en speelvoorzieningen, openbare verlichting, afvalinzamelvoorzieningen, gebouwen en buitensportaccommodaties. Op grond van BBV-voorschriften dient het beheerplan iedere vijf jaar te worden geactualiseerd. De beheerplanning beslaat in gemeente Leusden een periode van 12 jaar. Dit keer gaat het om het groot onderhoud en vervangingsinvesteringen in de jaren 2021 t/m 2032. Het actualiseren van de werkzaamheden is nodig om de beheerplanning aan te passen op de werkelijke situatie met nieuwe inzichten. Dit met als doel de bestaande kapitaalgoederen in de openbare ruimte in stand te houden en te zorgen dat de beoogde levensduur van deze kapitaalgoederen wordt bereikt.

Uit het onderzoek ter onderbouwing van de actualisatie is gebleken dat het grootschalig rehabiliteren van wegen (= het vervangen van het wegdek inclusief fundering) vrijwel niet nodig is binnen de gemeente Leusden. Dit vanwege de stabiele ondergrond. Wel wordt de verhardingslaag (asfalt, klinkers, tegels) vervangen als dit nodig is. Dit inzicht maakt dat de werkzaamheden verminderen in de beheerplanning en de uitgaven jaarlijks gemiddeld met € 750.000 afnemen.

Ook bleek uit het onderzoek dat op een aantal vakgebieden hogere uitgaven te verwachten zijn om de bestaande objecten en op het gewenste kwaliteitsniveau in stand te houden. Enerzijds is dit veroorzaakt door het bijstellen van noodzakelijke werkzaamheden op basis van inspecties. Daarnaast bleken sommige objecten niet (volledig) opgenomen in de berekeningen. Anderzijds zijn de voorziene extra uitgaven het logische gevolg van fluctuaties als gevolg van geplande cycli in uit te voeren groot onderhoudswerkzaamheden en vervangingen.

Bij deze actualisatie zijn de nieuwe inzichten en nuanceringen verwerkt en kan worden gesteld dat de 'basis op orde' is met betrekking tot het groot onderhoud en vervanging van kapitaalgoederen in de openbare ruimte.

Met name voor de volgende taakvelden zijn hogere uitgaven voorzien:

2.1. verkeer & vervoer (w.o. civiele kunstwerken)	€ 150.000
5.7. openbaar groen (w.o. spelen)	€ 250.000

In het rapport IBOR 2021– 2032 (zaaknr L284028), dat is toegevoegd als bijlage bij dit raadsvoorstel, worden de wijzigingen nader gespecificeerd.

Deze inzichten maken dat de groot onderhoudswerkzaamheden en de geplande vervanging toenemen en de uitgaven zoals berekend in de beheerplannen voor de diverse disciplines gemiddeld met € 400.000 per jaar vermeerderen.

### *2.1 De financiële middelen voor groot onderhoud moeten conform het BBV op het beheerplan worden afgestemd.*

Het BBV schrijft voor dat de uitgaven voor groot onderhoud en de daarvoor benodigde financiële middelen met elkaar in overeenstemming moeten zijn c.q. worden gebracht.



#### Het BBV regelt dat reserveringen voor vervangingsinvesteringen niet meer in een voorziening thuishoren.

De kosten van groot onderhoud kunnen grote fluctuaties laten zien. Als de gemeente een meer gelijkmatig lastenpatroon wil realiseren, kan ze dat bereiken met behulp van een egalisatievoorziening voor onderhoud. Een onderhoudsvoorziening kenmerkt zich doordat sprake is van een (toekomstige) betalingsverplichting. Hierbij wordt als voorwaarde gesteld dat de onderbouwing ervan één op één terug te vinden is in het onderliggende beheerplan (met daarin opgenomen de betalingsverplichtingen).

Wanneer een vervangingsinvestering in groot onderhoud een levensduur verlengend karakter heeft, is er sprake van een bestemmingsreserve (veelal een afschrijvingsreserve). Een bestemmingsreserve kenmerkt zich doordat sprake is van meer keuzevrijheid van de gemeenteraad. Bij de gemeente Leusden maken we al gebruik van een onderhoudsregalisatievoorziening, maar nog niet van een bestemmingsreserve voor vervangingsinvesteringen met een levensduur verlengend karakter, wat op grond van het vernieuwde BBV inmiddels verplicht is. Met dit raadsvoorstel willen we deze egalisatiereserve voor vervangingsinvesteringen instellen. De reserve wordt jaarlijks gevoed vanuit de exploitatiebegroting op basis van het beheerplan voor groot onderhoud. In het beheerplan zijn ook de vervangingsinvesteringen opgenomen die de kapitaalgoederen in de buitenruimte tegen de bestaande kwaliteit in stand houden.

#### Uitgaven voor vernieuwingen in de openbare ruimte worden niet meer bekostigd uit groot onderhoud.

In voorgaande jaren werden ook functionele aanpassingen en kwaliteitsverbeteringen bekostigd uit de financiële middelen van het groot onderhoud. Tot nu was daar ook geen eigenstandig dekkingsmiddel voor. De behoeften tot aanpassingen zijn niet altijd vooraf bekend en vaak ook niet concreet genoeg om in een beheerplan op te nemen. Dit werkt verstrend in het budgetbeheer voor het groot onderhoud. We stellen voor een bestemmingsreserve in te stellen voor het toekomstbestendig houden van de openbare ruimte en het restbedrag uit de egalisatievoorziening hierin te parkeren. Hiermee kunnen later bijvoorbeeld vernieuwingswensen (en de bijbehorende financiële dekking) integraal en als nieuw beleid worden afgewogen bij de kadernota of bij overige besluiten binnen de openbare ruimte, zoals bijvoorbeeld bij het aanstaande onderwerp 'mobiliteit'.

Tevens zijn de middelen voor groot onderhoud hierdoor duidelijk afgebakend wat de beheersbaarheid van de beheerplanning en financiële middelen voor groot onderhoud ten goede komt. Deze nieuwe bestemmingsreserve heeft een financieringsfunctie en wordt in eerste instantie gevoed uit het 'overschot' uit de egalisatievoorziening. Dit restbedrag is € 6,0 miljoen, uitgaande van een totaal startsaldo van € 5,6 miljoen voor groot onderhoud- en vervangingsinvesteringen. Deze dekkingsbron zal onderdeel uitmaken van toekomstige integrale afwegingen voor het toekomstbestendig houden van de openbare ruimte.

#### Verkeerskundige aanpassingen worden niet meer bekostigd uit groot onderhoud.

In voorgaande jaren werden kleine verkeerskundige aanpassingen bekostigd uit de financiële middelen van het groot onderhoud. Tot nu was daar geen eigenstandig budget voor. De aanpassingen, voor meestal verkeersveiligheid, ontstaan ad hoc en zijn hierdoor niet goed voorspelbaar en inpasbaar in het beheerplan. Dit werkt verstrend in het budgetbeheer en vertragend in de uitvoering. We stellen voor een structureel budget van € 50.000 in te stellen voor kleine verkeerskundige aanpassingen per 2022. Hiermee heeft de organisatie voldoende handelingsvrijheid tot het uitvoeren van kleine verkeerskundige aanpassingen.



Tevens zijn de middelen voor groot onderhoud hierdoor duidelijk afgebakend wat de beheersbaarheid van de beheerplanning en de financiële middelen voor groot onderhoud ten goede komt.

Uitgaven die voorheen vanuit de onderhoudsregalisatievoorziening werden gedaan, worden - na de bovenstaande aanpassingen – bekostigd vanuit vier duidelijk afgebakende dekkingsbronnen voor de openbare ruimte. Twee daarvan zijn specifiek voor groot onderhoud (IBOR):

	Dekkingsbron	Waarvoor	Status
1	Egalisatievoorziening groot onderhoud openbare ruimte (IBOR)	Bestaande in stand houden binnen de levensduur	
2	Egalisatiëreserve vervangingsinvesteringen openbare ruimte (IBOR)	Levensduur verlengend	Nieuw
3	Bestemmingsreserve toekomstbestendige openbare ruimte	Modernisering	Nieuw
4	Budget verkeerskundige aanpassingen	Kleine ad hoc aanpassingen	Nieuw

Hierbij wordt opgemerkt dat naast bovenstaande dekkingsmiddelen er ook nog twee andere dekkingsbronnen beschikbaar zijn voor vernieuwingen in de openbare ruimte. Namelijk de middelen binnen de reserve bovenwijkse voorzieningen en het op basis van het CUP 2018-2022 in de begroting aanwezige budget voor kapitaalslasten voortkomende uit investeringen in mobiliteit (kapitaallast loopt op naar € 225.000 per jaar). Ook deze twee dekkingsbronnen kunnen onderdeel uitmaken van een toekomstige integrale afweging rond het toekomstbestendig houden van de openbare ruimte.

Het teveel aan middelen in de voorziening groot onderhoud wordt ingezet ten gunste van een lagere dotatie.

In de huidige begroting wordt minder gedoteerd (gestort) in de egalisatievoorziening dan de gemiddelde uitgaven op basis van het beheerplan. Dit zorgt enerzijds voor een tekort in de egalisatievoorziening en anderzijds voor een voordeel in de begroting. Dit is zichtbaar in bijlage 2.

Het tekort in de egalisatievoorziening wordt opgevangen door een incidentele bedrag in de egalisatievoorziening. Hiervan resteert per 2021 € 11,6 miljoen.

In het verleden is vanuit de opbrengsten uit de grondexploitaties een groot incidenteel bedrag beschikbaar gesteld via de egalisatievoorziening om het groot onderhoud, voor de toegenomen openbare ruimte vanwege de grondexploitaties, gedeeltelijk mee te bekostigen. Dit leverde gelijktijdig ook een begrotingsvoordeel op. Dat begrotingsvoordeel loopt nog steeds door, maar wordt wel minder. Ieder jaar werd en wordt nog steeds in de begroting € 90.000 toegevoegd aan de dotatie ten laste van de begrotingsruimte. Dit is een bestendige beleidslijn die past in een financieel solide beleid om steeds verder toe te groeien naar een situatie in 2029 waarin de egalisatievoorziening geheel gevoed wordt door de exploitatie en er geen afhankelijkheid meer is van incidentele middelen.



3. De financiële gevolgen van dit voorstel worden in een begrotingswijziging verwerkt. De financiële gevolgen van dit voorstel worden verwerkt in de begrotingswijziging met nummer 2021-1042. Wij stellen u voor deze wijziging, welke voor u in het raadsdossier ter inzage is gelegd, vast te stellen.

### Tegenargument / Alternatieve scenario's

Er zijn alternatieven mogelijk. Het meer of minder inzetten van het saldo van € 11,6 miljoen, maakt dat er meer of minder begrotingstekort of -voordeel is en of er een bedrag beschikbaar komt voor bijvoorbeeld vernieuwing in de openbare ruimte. In onderstaande tabel worden 3 varianten weergegeven.

Varianten	Saldo	Rest ver-nieuwing		Effect begr. Saldo gemid.	Effect prog-nose
1	4.000	7.600		-	-350
2	8.200	3.400		350	0
3	5.600	6.000		175	-175

#### Variant 1

Doordat de uitgaven in het nieuwe beheerplan verlaagt zijn met gemiddeld € 350.000 per jaar en in de huidige begrotingssystematiek voor groot onderhoud de dotatie jaarlijks oploopt met € 90.000 is er in deze variant nog 'slechts' 4 miljoen nodig om saldoneutraal het nieuwe beheerplan in de begroting te verwerken. In deze situatie valt er € 7,6 miljoen vrij. Dit kan worden aangewend voor het toekomstbestendig houden van de openbare ruimte. Vanaf 2029 lopen de gemiddelde uitgaven en dotatie gelijk en zijn geen incidentele middelen meer nodig. Dit is financieel solide variant, omdat de overbruggingsperiode met incidentele middelen een te overziene periode is van 8 jaar. Het voordeel in de meerjarenprognose oktober jl. van € 350.000 vervalt bij deze variant, immers dit voordeel is al verwerkt in lagere uitgaven wat het tekort t.o.v. de dotatie verlaagt.

#### Variant 2

Het is wel mogelijk na variant 1, alsnog een begrotingsvoordeel van € 350.000 te creëren. Hiervoor is er een extra incidenteel bedrag nodig van € 4,2 miljoen in de onderhoudsegalisatievoorziening. In deze variant blijft er € 8,2 miljoen achter in de onderhoudsegalisatievoorziening en –reserve en valt er € 3,4 miljoen vrij voor het toekomstbestendig houden van de openbare ruimte. Dit is wel een minder financieel solide variant, doordat we langer en met een groter bedrag afhankelijk zijn van incidentele middelen. Anderzijds wordt met deze variant indirect voldaan aan de motie “tering naar de nering” met een begrotingsvoordeel van -8% t.o.v. het oude beheerplan.

#### Variant 3

Deze variant ligt tussen variant 1 en 2 in met een begrotingsvoordeel van € 175.000. Dit is hoger dan variant 1 (begrotingsvoordeel “0”) en lager dan bij variant 2 (begrotingsvoordeel € 350.000). Er blijft in deze variant € 5,6 miljoen in de onderhoudsegalisatievoorziening en –reserve en er valt € 6,0 miljoen vrij voor het toekomstbestendig houden van de openbare



ruimte. Bij deze variant wordt indirect gedeeltelijk voldaan aan de motie “tering naar de nering” met een begrotingsvoordeel van -4% t.o.v. het oude beheerplan. Dit betreft een meer financieel solide variant dan variant 2, omdat er minder wordt gesteund op incidentele middelen. Vanaf 2032 lopen in deze variant de gemiddelde uitgaven en dotatie gelijk en zijn geen incidentele middelen meer nodig. De overbruggingsperiode met incidentele middelen wordt dan 12 jaar.

Wij stellen voor te kiezen voor variant 3. Wij zien dit als een aanvaardbare tussenvariant op weg naar een nog meer solide begroting, er vallen middelen vrij voor het toekomstbestendig houden van de openbare ruimte en indirect wordt met een besparing van -4% gedeeltelijk voldaan aan de wens uit de motie ‘tering naar de nering’.

### **Risico's**

- Het toepassen van een (hoog) startsaldo levert een begrotingsvoordeel op. Het heeft echter ook een risico in zich dat er een tekort ontstaat aan het eind van de rekenperiode, wanneer er geen startsaldo meer beschikbaar is. Vanuit deze optiek is het financieel solide om geen- of zo beperkt mogelijk een startsaldo te gebruiken en de egalisatievoorziening geheel te voeden uit de exploitatie. Om dit risico te verminderen wordt ieder jaar in de huidige begroting € 90.000 toegevoegd aan de dotatie ten laste van de begrotingsruimte. Dit een toepassing die past in een financieel solide beleid om toe te groeien naar een situatie in de toekomst waarin de onderhoudsegalisatievoorziening en - reserve geheel gevoed wordt door de exploitatie en er geen afhankelijkheid meer is van incidentele middelen.
- Op basis van ervaring is aangegeven dat de volledige rehabilitatie van wegen zo beperkt voorkomt, dat er geen toekomst perspectief met een bepaalde cyclus te voorzien is. Er is een risico dat de veronderstelde stabiele ondergrond toch minder gunstig blijkt. Dan zal alsnog een (deel van een) weg gerehabiliteerd moet worden. Ondanks dat deze kans beperkt is, stellen wij voor dit risico in de concern brede risico-inventarisatie op te nemen. Hiermee is dit risico afgedekt. Qua risicobedrag valt te denken aan € 2 miljoen met een kans van 15%. Het aan te houden bedrag in de algemene risicoreserve wordt in dit voorbeeld € 300.000.
- De komende jaren zal volop aandacht nodig zijn voor duurzaamheidsmaatregelen. Voor groen is daarbij de ontwikkeling van biodiversiteit en klimaatadaptatie van belang. Uitbreiding van het aantal bomen vermindert de hittestress in de bebouwde omgeving. Om regenwater opvang en het vasthouden in de bodem te bewerkstelligen kunnen aanpassingen nodig zijn. In de berekende bedragen voor de instandhouding van de bestaande voorzieningen (IBOR) is hier in beperkte mate rekening mee gehouden. Extra investeringen op dit vlak dienen te worden bekostigd uit andere dekkingsmiddelen, zoals onder andere de nieuwe bestemmingsreserve ‘toekomstbestendige openbare ruimte’.

### **Plan van aanpak / Tijdsplanning**

Zie de voorgestelde besluiten. Na vaststelling door de raad zullen de financiële middelen worden aangepast aan het geactualiseerde beheerplan groot onderhoud.

Daarnaast wordt uitvoering gegeven aan de werkzaamheden voor groot onderhoud.



### **Bijlagen**

1. Rapport "IBOR – uitgaven groot onderhoud en vervanging kapitaalgoederen openbare ruimte 2021-2032".
2. Overzicht gemiddelde uitgaven en dotaties per jaar.

**Het college van de gemeente Leusden,**

**H.W. de Graaf – Koelewijn**  
directeur-secretaris

**G.J. Bouwmeester**  
burgemeester



## Gemeente Leusden

### Raadsbesluit

De raad van de gemeente Leusden:

Besluit op basis van het voorstel van het college van 9 november 2021, nummer: L286969

#### **b e s l u i t:**

1. de actualisatie van het beheerplan 'ibor – uitgaven groot onderhoud en vervanging kapitaalgoederen openbare ruimte 2021-2032' vast te stellen;
2. de egalisatievoorziening groot onderhoud in overeenstemming te brengen met het geactualiseerde beheerplan groot onderhoud 2021 – 2032 per 2021, en hierbij te besluiten tot:
  - a. het aanhouden van een saldo van € 4,6 miljoen in de egalisatievoorziening groot onderhoud;
  - b. het instellen van een nieuwe bestemmingsreserve "vervangingsinvesteringen openbare ruimte" per 2021, met een startsaldo van € 1,0 miljoen;
  - c. het instellen van een nieuwe bestemmingsreserve "toekomstbestendige openbare ruimte" per 2021, met een startsaldo van € 6,0 miljoen;
  - d. het beschikbaar stellen van een structureel budget van € 50.000 voor kleine verkeerskundige aanpassingen per 2022 ten laste van de begrotingsruimte.
3. begrotingswijziging 2021 – 1042 vast te stellen.

Besloten in de openbare raadsvergadering van 16 december 2021

**I. Schutte - van der Schans**  
griffier

**G.J. Bouwmeester**  
voorzitter